

LEITURAS DO MERCOSUL: DIFERENTES PERCEPÇÕES ACERCA DO BLOCO¹

READINGS OF THE MERCOSUL: DIFFERENT PERCEPTIONS CONCERNING THE BLOCK

Maria Izabel Mallmann²

Teresa Cristina Schneider Marques³

RESUMO:

A assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e se tornou um dos mais importantes marcadores institucionais da integração na América do Sul, muito embora o processo de cooperação que originou o bloco tenha começado antes disso, nos anos 1980. Mais de vinte anos depois, diferentes percepções sobre a integração sul-americana podem ser identificadas na literatura especializada. Entre elas, em primeiro lugar, podemos destacar uma perspectiva mais crítica, que avalia a integração a partir do incremento das transações comerciais intrarregionais e dos avanços institucionais com os quais o Tratado de Assunção se comprometia. Por outro lado, existe uma corrente mais otimista, que ganhou fôlego após a introdução de novos temas na agenda do bloco, com a chegada ao poder de governos progressistas nos anos 2000. Ambas refletem as fases pelas quais passou o Mercosul e revelam diferentes perspectivas analíticas de seus autores. Neste artigo, tratamos inicialmente das fases do Mercosul e, em seguida, de diferentes leituras sobre sua trajetória e perspectivas.

PALAVRAS-CHAVE:

Mercosul; Integração Regional; Discurso Acadêmico.

ABSTRACT:

The Treaty of Asunción signature, in 1991, has created the Southern Common Market (Mercosul) and became one of the most important institutional marks of the integration in South America, although the process of cooperation that originated the block has started before that, in the 1980s. More than twenty years later, different perceptions about the South American integration can be identified in the literature. Among them, firstly, we can detach a more critical perspective, which evaluates the integration from the intra- regional trading transactions increase and the institutional advances in which the Treaty was committed. On the other hand, there is a more optimistic line, which has gained strength after the introduction of new topics in the block's agenda, with the coming to the power of progressive governments in the 2000s. Both reflect the phases in which the Mercosul has passed and reveal different

1 Trabalho realizado com apoio da CAPES/FAPERGS

2 Doutora em Ciência Política. PUCRS. izabel.mallmann@pucrs.br

3 Doutora em Ciência Política. PUCRS. teresacsm@gmail.com

analytical perspectives of the authors. In this article, we treat initially the Mercosul phases, then, the different readings about its trajectory and prospects.

KEYWORDS:

Mercosul; Regional Integration; Academic Discourse.

Introdução

Apesar das muitas críticas endereçadas ao Mercosul, o exame de análises realizadas por ocasião de seus vinte anos revela que, junto às leituras pessimistas, existem outras bastante otimistas em relação ao desempenho do bloco. As pessimistas relacionam-se basicamente aos compromissos assumidos pelo Tratado de Assunção (1991), focados fundamentalmente em aspectos econômicos, comerciais e institucionais. Ao realizarem um balanço da trajetória do bloco, tais análises constataam a precariedade dos avanços nessas áreas e a ausência de fatores estruturais e conjunturais favoráveis à reversão desse desempenho.

As leituras mais otimistas contemplam outras dimensões, além das acima citadas: particularmente, os novos temas introduzidos na agenda do bloco a partir da chegada ao poder dos chamados governos progressistas, nos anos 2000. Ademais, algumas dessas abordagens não se restringem ao marco institucional estabelecido pelo Tratado de Assunção, considerado, por alguns analistas, como reflexo de um momento propício a compromissos liberais. Nesse sentido, uma avaliação do desempenho do bloco unicamente a partir do Tratado e com base em seus compromissos econômicos, comerciais e institucionais seria demasiadamente limitada, uma vez que, no período anterior ao Tratado, Argentina e Brasil formataram uma proposta de integração abandonada no Tratado de Assunção e retomada, em certos aspectos, no decorrer da última década.

Os analistas praticamente concordam quanto às fases da trajetória do bloco, definidas em função de sua dinâmica econômica e comercial. Rosana Curzel (2013) identifica um período “antes do Tratado” (1985-1991) para efeitos de comparação dos fluxos comerciais. Segundo a autora, após o Tratado seguem-se três fases: a primeira, de formação (1991-1997), a segunda fase (1997-2002), de crise, e a terceira fase (2002-2007), de relativa recuperação. Curzel considera que, a partir de 2007, sinais da crise internacional, agravada em 2008, apontavam para o início de uma nova fase, cujos efeitos sobre o Mercosul ainda não podem ser estimados. Para muitos, o Mercosul já não existe; para outros, ele superará a crise em curso, como superou crises anteriores.

Essa capacidade do Mercosul de reinventar-se contrasta com iniciativas de integração latinoamericanas anteriores em que limites na área comercial e econômica impuseram a estagnação dos processos. Possivelmente isso esteja na

base do relativo otimismo de alguns analistas quanto à persistência do Mercosul – otimismo que poderia ser resumido nas palavras de Miriam Saraiva:

[...] avaliar a trajetória do Mercosul nas duas últimas décadas não é tarefa fácil nem questão simples. A primeira coisa que, notadamente, mais chama a atenção em praticamente todas as exposições ouvidas na mesa redonda [ABRI, 2012] é o seguinte: apesar de seus muitos defeitos, o Mercosul é algo positivo. Por que e como um bloco com tantos defeitos e problemas acaba tendo uma dimensão conclusiva positiva e, de alguma forma, agregadora? (SARAIVA, 2013, p. 313).

A própria autora aventa uma das respostas possíveis: depende de qual Mercosul está sob análise. Segundo ela, se o foco estiver nos objetivos político-estratégicos que levaram Argentina e Brasil a se aproximarem, superando antigas rivalidades, é preciso reconhecer o sucesso da iniciativa. Por outro lado, se a atenção for direcionada exclusivamente para os compromissos econômico-comerciais e para expectativas de institucionalização estabelecidas pelo Tratado de Assunção, seria possível concluir pelo seu fracasso.

A partir da análise de Saraiva, percebe-se a necessidade de considerar a integração como um processo de longo prazo, com diferentes fases, condicionadas por transformações contextuais internas e externas. Com efeito, no início dos anos 1990, o Mercosul adquiriu um perfil condizente com o pensamento e as forças políticas dominantes, de matiz mais liberal; antes disso, o esboço de integração fora desenvolvimentista ou, conforme Briceño-Ruiz (2013), “estruturalista intervencionista”; e, na década de 2000, o processo de integração reage às crises estruturais e ao novo contexto político, atualizando a agenda desenvolvimentista, com temas sociais, políticos e culturais. Portanto, a análise de sua trajetória deve, ao menos, considerar essas transformações.

Este artigo aborda a trajetória do Mercosul a partir de diferentes análises acadêmicas sobre ela. O texto está dividido em duas partes. Na primeira, discorre-se sobre as fases do Mercosul através de um breve balanço histórico apoiado no argumento de Briceño-Ruiz segundo o qual “la realidad es que el Mercosur y la construcción de su modelo, como cualquier proceso de integración, no puede ser analizado sin considerar el contexto histórico. La historia importa” (BRICEÑO-RUIZ, 2011, p. 154). Na segunda parte, são tecidas considerações a partir do questionamento acima explicitado por Miriam Saraiva, ou seja, como explicar a predominância de expectativas positivas em relação ao bloco mesmo diante de tantos problemas constatados em sua trajetória?

As fases do Mercosul

Desde o fim das guerras pela independência, o sonho de uma união latino-americana é defendido por lideranças regionais (MALLMANN, 1993;

DABÈNE, 2009). Durante o século XX, tal processo de fato ganhou fôlego, mais especificamente a partir da década de 1960, quando observamos diferentes tentativas de institucionalizar a integração.

Porém, foi com o avanço do processo de globalização durante as décadas de 1980 e 1990 que a integração regional passou a ser buscada como uma estratégia de desenvolvimento pela via da inserção internacional. Na década de 1980, países com grande peso regional, como Brasil e Argentina, passaram a enfrentar as consequências do esgotamento do modelo de desenvolvimento pautado em estratégias protecionistas; agravaram-se as desigualdades sociais e o atraso econômico (SARAIVA, BRICEÑO-RUIZ, 2009); e aumentaram as pressões causadas pelo endividamento externo.

Diante desse quadro, a integração regional se afigurou como uma alternativa atraente aos governos, então recentemente eleitos (MALLMANN, 2001). Os anseios dos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín de superar a rivalidade entre Brasil e Argentina foram estimulados por condições políticas e econômicas que emergiram durante a chamada “década perdida” (MALLMANN, 2010). No período que precedeu a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, os entendimentos entre Argentina e Brasil estavam voltados ao desenvolvimento regional, com base em um modelo “estruturalista intervencionista” (BRICEÑO-RUIZ, 2011), pré-consenso liberal. Contudo, a reaproximação entre os dois países permitiu que a iniciativa evoluísse de uma cooperação entre Brasil e Argentina para um projeto regional, com a inclusão do Paraguai e do Uruguai, dando origem ao Mercosul em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção.

O bloco combinou, a partir de então, características do “regionalismo aberto” com ausência de uma agenda de “integração profunda” e de mecanismos para avançar na integração social e produtiva (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 259). O conceito de “regionalismo aberto” foi proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no final do século XX e serviu como “ponto de referência central para se relançar a integração regional” (BARBIERO; CHALOUT, 2001, p. 22). Seu principal objetivo era sintonizar a busca pelo desenvolvimento econômico da América Latina com a nova fase então vivida pela economia mundial, marcada pela maior competitividade promovida pela liberalização das trocas comerciais. Todavia, é importante destacar que, para a CEPAL, o regionalismo aberto se propunha a alcançar resultados além das iniciativas no setor comercial, uma vez que sugeria a adoção de políticas públicas que permitissem a integração produtiva com equidade (BRICEÑO-RUIZ, 2011). Logo, o conceito proposto pela CEPAL prevê também a diminuição das assimetrias que marcam a região.

Mesmo assim, nos primeiros e mais promissores anos de sua existência, o Mercosul se mostrou voltado quase exclusivamente para questões comerciais

(BRICEÑO-RUIZ, 2011). E, embora vise à integração dos mercados, o bloco não ultrapassou a condição de uma “união aduaneira imperfeita” (HOFFMANN et al., 2008, p.101), embora tenha progredido em outros campos que não o econômico-comercial.

Ao longo dos seus 21 anos, o bloco passou por diferentes fases. Com base na análise de indicadores econômicos, políticos e sociais de integração, Hoffmann identificou três fases do Mercosul, a saber:

A primeira pode ser chamada de fase de formação e compreende o período entre 1991 e 1997, durante o qual é constituída a estrutura institucional do bloco. A ênfase é dada ao aspecto comercial do processo de integração, com a criação de órgãos destinados a tratar do tema. A segunda fase, que vai de 1998 a 2002, foi uma fase de crise, como um reflexo da crise econômica pela qual os países passavam. Uma terceira fase se delinea a partir de 2003, quando há uma retomada do processo de integração, coincidindo com uma renovação na política doméstica dos países, com governos mais alinhados com a esquerda chegando ao poder: no Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Argentina, Néstor Kirchner, e no Uruguai, Tabaré Vázquez (HOFFMANN et al., 2008, p.103).

A fase de formação (1991-1997) é também chamada de “fase fácil”, “fase de bonança” (CURZEL, 2013), “fase de ouro” (MALAMUD, 2013), por ter sido aquela que

A despeito das crises financeiras ocorridas no período, do México em 1994, da Ásia em 1997, da moratória russa em 1998, culminando na crise cambial brasileira, em 1999, e consequente desvalorização da moeda, [apresentou] maiores fluxos comerciais entre os países-membros, relativamente ao comércio total do bloco (CURZEL, 2013, p. 71).

Cada fase do bloco esteve marcada por condicionantes dos contextos interno e externo. Inicialmente, o período marcado pelo fim da Guerra Fria era também o do consenso liberal e o da consolidação das democracias. Esse ambiente favoreceu a confiança de muitas lideranças políticas em uma ordem global menos regulada, o que repercutiu em suas políticas econômicas e no desenho de seus compromissos internacionais – entre eles, os relativos à integração. Isso explica, pelo menos em parte, o perfil original do Mercosul, acima mencionado.

O início da primeira fase coincidiu, em 1991, com o Plano Cavallo na Argentina, que deu origem à lei de conversibilidade entre o peso e o dólar e compreende o período de estabilização do Real, moeda brasileira, iniciado em 1994 (CURZEL, 2013). O foco na questão comercial durante essa fase trouxe resultados concretos. O comércio intrabloco aumentou consideravelmente, registrando um crescimento duas vezes maior que o comércio extrabloco (HOFFMANN et al., 2008).

Além da agenda comercial, também foram registrados avanços em questões trabalhistas. Em 1998, foi aprovada a Declaração Sócio-Trabalhista e assinado um acordo regional sobre segurança social. O fim dessa fase ocorreu sob o impacto das crises internacionais sobre as economias do bloco, consubstanciado na desvalorização do câmbio brasileiro, em 1999, e no fim da conversibilidade da moeda argentina, em 2001, e acompanhado de recessão econômica, inflação e problemas sociais.

Como expressão das crises mencionadas, a taxa de crescimento média anual do fluxo mundial de comércio, que fora de 6,97% no período 1991-1998, cai para 4,98% no período 1998-2002. E a taxa de crescimento média anual do comércio intra-Mercosul, que era de 21,85% no período 1991-1998, passou a ser negativa (-12,72%) no período 1999-2002. Segundo Curzel (2013), essas transformações foram resultado de

[...] eventos conjugados no cenário internacional, de redução nos preços internacionais das *commodities*, iniciada em 1997 e impactando os produtos tropicais a partir de 1998, de desvalorização cambial de países asiáticos, de restrições ao financiamento internacional privado, de queda no comércio mundial, e que impactam no nível de atividade econômica dos membros do bloco [...] (CURZEL, 2013, p. 75).

Com isso, o início da segunda fase (1998-2002) coincidiu com o esgotamento do modelo de abertura econômica adotado no início da década de 1990 e com o surgimento de agudos problemas sociais acompanhados de desdobramentos políticos e eleitorais. Chegam ao poder forças políticas progressistas comprometidas prioritariamente com agendas de inclusão social. Além disso, no cenário internacional, houve o retorno de preocupações estratégicas decorrentes dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, gerando um contexto menos confiável e propício a projetos liberais.

A terceira fase (2003-2008), que se inicia com a adoção de políticas desenvolvimentistas e de inclusão social implementadas por governos progressistas recém chegados ao poder, coincide com a recuperação da economia e do comércio mundiais. Nela, se observa a

[...] retomada do crescimento econômico dos países do bloco caracterizado por uma convergência da política cambial, padrões de solvência fiscal e monetária, menor vulnerabilidade do setor externo percebida pelos saldos positivos da balança de transações correntes, além de uma inflação mais baixa, bem como o próprio aumento da participação do comércio do Mercosul no comércio mundial (CURZEL, 2013, p. 79).

Pode-se dizer que essa fase de relativa recuperação do bloco se encerra com a crise internacional de 2008, cujos sinais já se faziam notar em 2007 no

decréscimo do PIB mundial, decorrente de problemas no mercado financeiro internacional originados no mercado imobiliário dos Estados Unidos. Os desdobramentos dessa crise, certamente, iniciam outro período cujos contornos ainda são incertos. Curzel (2013) constata que as

[...] transações comerciais intrabloco, as quais viveram seu apogeu entre 1991 e 1998 [...] encontraram uma relativa constância a partir de 2003 até a última crise financeira internacional, em 2008, a partir da qual não podemos prever seu comportamento (CURZEL, 2013, p. 92-93).

Os anos de crise aguda do Mercosul (1998-2002) separam duas fases do bloco cujas ênfases – prioritariamente no comércio e na formação institucional, na primeira fase, e em temas sociais, políticos e de infraestrutura, na segunda – marcam uma inflexão em sua trajetória, inteligível a partir da chegada ao poder de governos progressistas nos países-membros.

Na visão de Willians Gonçalves, que identifica apenas duas fases, a de 1991 a 2002 e a de 2003 aos dias atuais:

Na primeira fase, o Mercosul foi comandado pela concepção neoliberal, segundo a qual o bloco regional deveria fomentar o comércio intrabloco e atrair investimentos do exterior. Na segunda fase, o Mercosul tem sido comandado pelas idéias neodesenvolvimentistas, de acordo com as quais ao Estado compete o papel de abrir caminho e apoiar a integração regional estimulando a produção, por meio da ampliação do mercado interno e da assistência aos grupos empresariais dispostos a investir na região e a criar cadeias produtivas unindo ainda mais as economias dos países do bloco (GONÇALVES, 2013, p. 57).

A reabilitação do bloco passou a ser buscada a partir do incremento da agenda com temas políticos e sociais, viabilizando, como foi observado por Soares de Lima (2009) e Beshara (2009), “o surgimento de um regionalismo menos focado no comércio ou na integração física e produtiva, como nos anos 1990, mas ‘abarcando dimensões sociais, culturais e identitárias’” (MALLMANN, 2013, p. 200).

Ainda assim, segundo Briceño-Ruiz (2013), o que houve foi uma “revisão” e não uma “ruptura radical” com o modelo anterior de integração: “Neste sentido, o Mercosul não é só comércio, mas um processo multifacetário no qual os elementos comerciais estão misturados com objetivos sociais, produtivos e, até mesmo, políticos”. (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 275). De fato, sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores), no período de 2003 a 2010, o Brasil passou a orientar o processo de integração “a partir da crença na existência de uma identidade própria da região, propondo um aprofundamento desse processo em termos políticos e sociais” (SARAIVA, 2011, p.125).

Além disso, o governo brasileiro, sobretudo no segundo mandato de Lula da Silva, se dispôs a assumir alguns custos de uma agenda social ampliada de integração que, se comparada à fase inicial do bloco, avançou para além da agenda meramente trabalhista, tendo fomentado a adoção de políticas inclusivas e de acesso geral a bens públicos básicos como educação, saúde, habitação, entre outros.

No período, o bloco avançou em direção à integração produtiva e à redução das assimetrias ao aprovar, em 2005, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM). Em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul e, em 2008, foi aprovado o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul e criado o Programa Regional de Integração Produtiva. A posição assumida pelo governo brasileiro de arcar com parte dos custos da integração tem se mostrado importante também no processo de aprofundamento de iniciativas de cooperação e negociação bilateral, como as levadas a termo por Brasil e Bolívia, Brasil e Paraguai e Brasil e Uruguai (MALLMANN, 2013).

Em parte, a subsistência do Mercosul ao completar 20 anos – em contraste com sua situação de crise, em 2001, quando completou uma década – deve-se a essa capacidade de renovação e atualização da agenda de cooperação. Isso também ajuda entender por que a maioria dos analistas ainda considera relevante estudar o bloco, embora muitas vezes identifiquem nele tanto problemas como potencialidades.

As leituras do Mercosul

Como não poderia deixar de ser, a produção acadêmica reflete as fases pelas quais o bloco passou ao longo das suas duas primeiras décadas. Porém, a maioria dos temas é recorrente, exceção feita aos relativos à nova agenda de integração, mais efetiva a partir da segunda metade dos anos 2000.

É possível perceber que as análises mais críticas à trajetória do Mercosul dizem respeito ao frágil desempenho econômico, comercial e institucional do bloco. Em geral, tais análises partem do entendimento, fundamentado nas teorias da integração e nos próprios objetivos do Tratado de Assunção, de que essas dimensões são responsáveis pela dinâmica do processo integracionista. Já em 2001, alertava-se para o descompasso entre as agendas do Mercosul e “o objetivo formal do Tratado de Assunção: a livre movimentação de bens, serviços, capital e mão de obra na região” (VAZ, 2001, p. 48).

Frequentemente, o insucesso nos domínios econômico, comercial e institucional é imputado a fatores diversos vinculados à baixa demanda por regulação transnacional e/ou à reduzida capacidade e disposição dos governos em ofertar tal regulação (MATTLI, 1999; BURGESS, 2004; MALAMUD, 2013). Tais fatores são

altamente complexos, na medida em que se reportam, pelo menos, à composição do tecido sócioeconômico das sociedades, à existência de interesses organizados demandantes de regulação transnacional, à integração interna e à estabilidade política dos Estados-membros. Eles aludem à existência de consideráveis níveis de interdependência, de liderança regional e de instituições efetivas. Na ausência de uma combinação favorável desses fatores, a integração seria inviável. “No Mercosul, as condições de demanda são poucas, as condições de oferta estão em sua maioria inativas e foram criadas apenas condições ineficazes de inércia [instituições]” (MALAMUD, 2013, p. 231). Porém, como foi salientado em outra ocasião,

[...] ainda que a economia seja fundamental em termos de geração de demandas e pressões, nada impede que, em casos específicos, os âmbitos político e social sobressaiam. Isso nos conduz a admitir que as decisões de governo resultantes tanto de pressões de grupos econômicos relevantes quanto aquelas tomadas aparentemente sem tais pressões ou por convicção política, podem conduzir à integração (MALLMANN, 2013, p. 192).

Carlos Arturi chama atenção para a utilidade de instituições como o Mercosul em ocasiões de crise:

O desenvolvimento do bloco, mesmo que atribulado, e a expansão de sua agenda podem ter originado uma instituição ‘disponível’ para conjunturas críticas, com ‘inércia’ suficiente para manter a integração regional durante eventuais crises (ARTURI, 2013, p. 333).

Miriam Gomes Saraiva (2013) sugere que diferentes expectativas quanto à integração induzem a avaliações contraditórias em relação a seu desempenho. A autora nota que a análise de Andrés Malamud (2013), por exemplo, parte do Tratado de Assunção para dimensionar o desempenho do bloco, quando o ponto de partida poderia a fase anterior, de aproximação e negociações entre Brasil e Argentina e de posterior adesão de Uruguai e Paraguai.

Para Saraiva, existem duas dimensões a serem observadas. Uma, composta pelos quatro países e com a “integração econômica como pólo principal”; esse Mercosul, segundo a autora, “teria, infelizmente, fracassado”. A outra dimensão a ser considerada teria como foco principal a “integração, a aproximação e a criação de fortes laços entre [Brasil e Argentina] que evitem para todo o sempre o retorno da idéia de rivalidade”. Esse Mercosul, ancorado no eixo Brasil-Argentina, é, para ela, o “que segue mais forte e que poderia ser considerado exitoso” (SARAIVA, 2013, p. 315-316).

Outros analistas corroboram a ideia de que o Mercosul, digamos político-estratégico, teve sucesso ao apaziguar e tornar mais transparentes e confiáveis as relações regionais. Para Graciela De Conti Pagliari,

Esse processo de integração é considerado [...] como ponto de partida para se pensar em cooperação na região sul-americana a partir da década de 1990, não apenas em termos econômicos e políticos, mas também nas aproximações relativas à segurança e defesa (PAGLIARI, 2013, p. 95).

Um aspecto recorrente em análises menos entusiastas diz respeito à dimensão institucional do Mercosul. O desenho institucional intergovernamental do Mercosul e a debilidade dos mecanismos de internalização das decisões são considerados como fatores que bloqueiam o avanço da integração. As instituições que poderiam funcionar como “reservatório de ímpeto integrativo” (MALAMUD, 2013, p.246) não têm autonomia para tal, “...apenas os governos nacionais atuam como força impulsionadora” (MALAMUD, 2013, p. 250). Essa situação subtrai fôlego ao processo integracionista, que se mantém, em grande medida, à mercê das oscilações políticas e do contexto.

Diferentemente de Malamud, para quem essa situação tende a se perpetuar, Olivier Dabène (2009) identifica algumas mudanças nas instituições que apontariam para uma gradual transição rumo a um maior controle das estruturas sobre os agentes. Conforme Carranza (2011), tais mudanças apontadas por Dabène seriam 1) a possibilidade de adoção do mecanismo da “via rápida” para a entrada em vigência de projetos e normas tramitados via Parlasul; 2) a autorização dada à Secretaria do Mercosul para administrar os recursos do FOCEM.

De esta manera, los socios del Mercosur mantienen la estructura intergubernamental establecida en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, mientras que introducen un potencial proceso supranacional de toma de decisiones por la puerta trasera (CARRANZA, 2011, p. 41).

Outros aspectos são referidos como fatores preocupantes no que diz respeito à progressão da integração. Entre eles, a ausência de um plano comum de desenvolvimento ou de integração produtiva amplamente compartilhada, o que revelaria a opção dos Estados-membros por uma via de desenvolvimento e de inserção internacional autônoma em detrimento da construção de um projeto regional comum.

Conforme destaca José Manuel Quijano, o Mercosul “ha sido incapaz, hasta el momento, de impulsar un proyecto industrial con alcance regional, transformador, vital y de provecho para todas las partes” (QUIJANO, 2011, p. 95). Essa incapacidade de pensar-se e projetar-se como um todo também se manifesta em momentos de crise, quando os países lançam mão recorrentemente de práticas de comércio pouco condizentes com os compromissos assumidos no âmbito do Mercosul.

Em 2001, em plena aguda crise do bloco, Alcides Vaz identificava, referindo-se basicamente à Argentina, a reduzida disposição “dos governos em abrir mão da pouca margem de discricionariedade que lhes resta na formulação e condução de políticas econômicas” (VAZ, 2001, p. 47). Na mesma oportunidade, o autor observou que o Brasil também adotou práticas protecionistas unilaterais “disfarçadas ou explícitas”, responsáveis por frequentes conflitos comerciais no Mercosul (VAZ, 2001, p. 48). Essa análise poderia perfeitamente ser aplicada às relações comerciais do bloco nos dias atuais.

As assimetrias externas entre os Estados, definidas em termos de capacidade econômica e de detenção de recursos, dificultam a cooperação em termos equilibrados e a percepção da justa distribuição de seus benefícios. Além disso, as assimetrias internas são fatores estruturais complicadores da integração. Segundo Silvero (2011),

Cada país por dentro no há logrado integrar todavía em igualdad de condiciones y oportunidades vastas áreas y grandes segmentos poblacionales a los beneficios del progreso económico, social y ambiental. [...] dentro de cada país, subsisten también subsectores rezagados que no se encuentran conectados con el resto del país (SILVERO, 2011, p. 35-6).

Essa dimensão da assimetria, definida por Silvero, como desigualdade de condições e oportunidades pode, segundo o autor, ser superada mediante intervenção pública intencional. Contudo, até anos recentes, Brasil e Argentina não manifestavam “voluntad política [...] para diseñar ni estrategias ni políticas públicas contra las asimetrías (SILVERO, 2011, p. 291). Esforços nesse sentido são destacados em análises que buscam valorizar as alterações introduzidas nos anos 2000 na agenda do bloco, notadamente na área social. Digna de nota é a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2005, que visa a transferir recursos das economias maiores, de Brasil e Argentina, para as menores, de Paraguai e Uruguai (PAUTASSO, 2011).

Martins, Albuquerque e Gomensoro (2011), chamam atenção para a “segunda geração de mecanismos de participação social do Mercosul” – a primeira teria sido a criação do Foro Consultivo Econômico e Social, criado após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994. A “segunda geração” é composta pelo programa Somos Mercosul (2005) e pelas Cúpulas Sociais do Mercosul (2006), que abriram passo para políticas públicas regionais em áreas socialmente sensíveis. Segundo os autores, “o déficit de participação social que caracterizou o Mercosul durante a primeira década da integração começou a ser superado” (MARTINS, ALBUQUERQUE E GOMENSORO, 2011, p. 138).

O entusiasmo de abordagens como a acima evocada e o ceticismo como são recebidas por analistas mais focados no desempenho econômico e comercial

do bloco são notáveis. Contudo, é importante ressaltar que existem tanto motivos para o pessimismo dos últimos como para o otimismo dos primeiros. É verdade que as trocas comerciais do bloco deixam largamente a desejar e que as condições internas e externas não favorecem uma reversão positiva desse quadro. Mas também é verdade que existem inúmeros fluxos econômicos, sociais, políticos e culturais que envolvem atores locais e regionais que estão animando a agenda da integração, particularmente nas fronteiras. Essas atividades merecem ser analisadas como parte do processo integracionista, na medida em que configuram as condições necessárias para que as etapas subsequentes da integração ocorram. O desafio parece ser o de evitar abordagens excludentes que impeçam o reconhecimento tanto da relevância das trocas econômicas e comerciais, como das dimensões social, política e cultural para a integração.

Considerações Finais

Constatamos que há um consenso entre os pesquisadores sobre a relevância do Mercosul como dimensão da realidade digna de análise, apesar de muitos deles serem relativamente pessimistas quanto à sua trajetória e ao seu futuro.

O desempenho econômico, comercial e institucional do bloco figura entre as dimensões mais criticadas. De fato, após a grande crise (1998-2002), o Mercosul não conseguiu reabilitar a magnitude dos fluxos comerciais da fase precedente. Em termos de comprometimento mútuo, considera-se que as partes não têm interesse no aprofundamento institucional da integração. Para muitos, isso seria causa e/ou efeito (dependendo da perspectiva adotada) de um reduzido comprometimento das partes com o processo de integração.

Embora a baixa institucionalização do bloco seja um fato, é importante reconhecer que ela pode ser um fator positivo, considerado o estágio de desenvolvimento da integração, na medida em que dota o bloco de alguma flexibilidade e favorece sua perenidade, a despeito das crises internas e externas. Simultaneamente, pode-se dizer que a capacidade de renovação do bloco é o que propicia tantos olhares otimistas em relação a ele. Portanto, uma de suas fraquezas, a que viria de sua baixa institucionalização, transmuta-se em fortaleza ao propiciar constante renovação.

A capacidade de autossuperação do bloco, ao agregar novos temas e agendas, propicia renovadas e entusiasmadas análises. Esse aspecto potencializa uma das características dos processos de integração regional: seu caráter multifacetado, que permite análises segmentadas por dimensões – economia, comércio, instituições, sociedade, entre outras. Se generalizados, os resultados dessas análises podem induzir a visões parciais, mais ou menos otimistas, do

conjunto do processo. Essa peculiaridade permitiria entender, inicialmente, o caráter ambíguo de análises simultaneamente críticas e otimistas sobre o bloco.

Em função disso, consideramos que análises realizadas sincronicamente sobre diferentes facetas poderão resultar em ponderações mais ou menos negativas ou positivas. Isso, em nosso entendimento, explicaria a contradição do interesse em um processo cujos problemas são amplamente identificados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTURI, Carlos. Mercosul: expectativas e desafios para a próxima década. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 319-334.

BARBIERO, Alana; CHALOULT, Yves. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44 n.1, p. 22-42, 2001.

BESHARA, Gregory. Educação e Política Externa: a experiência brasileira no Mercosul Educacional. Disponível em: http://www.users.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/ec/rel_ic /rel-ac-gregory.pdf. Acesso em: 27/08/2009.

BRICEÑO RUIZ, José. A contribuição do Mercosul no debate sobre o modelo de integração no novo contexto do regionalismo latino-americano. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 253-298.

BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. In: BRICEÑO RUIZ, José (Org.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011, p. 121-162.

BURGES, Sean. W. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American Region. Cambridge **Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, p. 437-54, 2005.

CARRANZA, Mario E. La institucionalidad “ligera” Del Mercosur y SUS perspectivas de sobrevivência em la segunda década Del siglo XXI. In: BRICEÑO RUIZ, José (Org.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011, p. 27-62.

CURZEL, Rosana. As vicissitudes dos fluxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 61-93.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 33-60.

HOFFMAN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; Kfuri, Regina. Indicadores e análise multidimensional da integração no Cone Sul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 51, n. 2, p. 98-116, jul./dez. 2008.

MALAMUD, Andrés. Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 229-252.

MALLMANN, Maria Izabel. Análise institucionalista da integração sul-americana. Porto Alegre: **Civitas**, v. 10, n. 1, p. 11-22, 2010.

MALLMANN, Maria Izabel. Raízes recentes do Mercosul. Porto Alegre: **Civitas**, v. 1, n. 1, p. 27-35, 2001.

MARTINS, José, ALBUQUERQUE, Carolina, GOMENSORO, Federico. Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Org.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011, p. 137-160.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Mercosul e estabilidade regional: balanço e perspectivas futuras. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 95-113.

PAUTASSO, Diego. Reorientação da diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre integração regional. **Meridiano 47**, v. 13, n. 129, p. 10-16, jan./fev. 2011.

QUIJANO, José Manuel. El Mercosur 20 años después. In: CAETANO, Gerardo (Org.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011, p. 89-133.

SARAIVA, Miriam Gomes. Mercosul 20 anos. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013, p. 313-317.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICENO-RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 149-166, jan.-jun. 2009.

SILVERO, Ricardo Rodríguez. Asimetrías en el Mercosur. Breve historia, situación actual y perspectivas. CAETANO, Gerardo (Org.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011, p. 283-299.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A politização da política externa e os interesses nacionais. Artigo publicado no jornal Correio Brasiliense (11/06/2009) e disponível em <http://.observatorio.iuperj.br> Acesso em 27/08/2009.

VAZ, Alcides. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 43-54, 2001.

Recebido em setembro de 2013
Aprovado em outubro de 2013